



Tilburg University

Corruptie, politie en de rotte-appel-theorie

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
1977

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1977). Corruptie, politie en de rotte-appel-theorie. *Delikt en Delinkwent*, 7(7), 409-417.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Juli 1977

Corruptie, politie en de rotte-appel-theorie

Corruptie bij de politie is een van die fenomenen en problemen waarin heel wat belangrijke facetten en moeilijkheden van deze instelling in de grote steden tot uitdrukking komen: het bestaan van deviant politiegedrag, „blue-coat crime”; de algemene structuur van de operationele en hiërarchische organisatie; loopbaanproblemen; de dagelijkse arbeidssituatie van de politiemann en de politie sub-cultuur; de controversiële positie en de geladen symbolische betekenis van de politie in de samenleving; de doeltreffendheid van de politiek-bestuurlijke en politiek-justitiële controle op de politie en van het interne controlesysteem; de organisatie en inhoud van de politie criminaliteitsbestrijding en met name van het gevoerde opsporingsbeleid. Deze corruptie is dus nooit eenvoudigweg een individueel probleem maar is vóór alles een fenomeen dat verweven is in een heel netwerk van min of meer algemene (politie-)problemen. Navenant is een individualiserende visie erop niet acceptabel.

Toch wijst de ervaring in andere landen uit dat met name degenen die een corruptieprobleem bij de politie moeten onderzoeken en oplossen, gewoonlijk zo'n visie — naar Amerikaans voorbeeld hier de rotte-appel-theorie genoemd — hanteren; of ze er zelf ook echt in geloven is vers twee. De gebeurtenissen in de corruptie-affaire bij de Amsterdamse politie doen vrezen dat het in Nederland niet anders zal zijn.

In de rotte-appel-theorie worden gevallen van corruptie gezien als geïsoleerde incidenten, nu eenmaal verbonden aan het streven naar een doeltreffende opsporing, en overeenkomstig deze theorie worden corrupte politiemannen voorgesteld als de enkele rotte appels die zo snel en heimelijk mogelijk uit de volle mand gaaf fruit moeten worden verwijderd. En verder niets of toch héél weinig! Deels heeft deze theorie zijn oorsprong in de opvatting bij de politie dat verhalen over corruptie in haar gelederen door de publieke opinie buiten alle proporties worden opgeschroefd. Op haar beurt versterkt deze opvatting de toch al zo hechte interne loyaliteit, vergroot nog het verzet tegen bemoeienissen van de buitenwacht en schept bovendien een gevoel van trots op het korps. Vrij algemene weigering bij de politie om te erkennen dat er een min of meer ernstig probleem bestaat, is uiteindelijk het gevolg. Deels gaat deze theorie terug op de vrees, vooral bij de autoriteiten, dat officiële erkenning van het bestaan van een probleem van corruptie het beeld en de doeltreffendheid van de po-

Juli 1977

litie in ernstige mate zal aantasten. Dientengevolge wordt de grootst mogelijke zwijgzaamheid over de zaak tot belangrijkste richtsnoer voor hun optreden naar buiten.

Merkwaardig nu is dat deze theorie-in-werking op de beide punten de allure van een self-fulfilling prophecy gaat aannemen. De effecten van het hanteren van deze theorie maken het namelijk verduiveld moeilijk om het corruptieprobleem meer diepgaand en meer breedvoerig te onderzoeken: de „code of silence” begint volop te werken en hierdoor zijn politiemensen die van gevallen van corruptie en van aanverwante praktijken het een en ander weten, nauwelijks meer te bewegen tot het verschaffen van inlichtingen; niet-korpsleden worden afgeschrikt om hun wetenschap over corruptie bij de politie kenbaar te maken. Het resultaat is dat er weinig of geen nieuwe gevallen meer bekend kunnen worden en dit sterkt politie en overheid dan weer in hun idee dat ze het met betrekking tot de omvang van het probleem vanaf het begin bij het rechte eind hebben gehad. Maar de theorie werkt ook op het andere punt! Het aanhoudende stilzwijgen van de autoriteiten komt bij de publieke opinie als ongeloofwaardig over, het wantrouwen ten aanzien van de politie neemt toe, de geruchten zwellen aan en worden nog aangevuld met kritische kanttekeningen bij andere facetten van het politiewezen en het politiewerk, het isolement van de politie groeit en haar prestige daalt. En ook dit proces brengt de autoriteiten in de waan dat ze met stilzwijgen inderdaad het gelijk aan hun kant hebben. Bovendien moet men het verband tussen beide ontwikkelingen onder ogen zien en dus de reële kans dat het probleem in een vicieuze cirkel terechtkomt: de „negatieve pers” over de zaak voedt de onlustgevoelens in de politie en versterkt bij de autoriteiten de vrees dat openkaart-spelen de situatie nog maar verergert: de rotte-appel-theorie wordt nog krachtiger dan tevoren gehanteerd, waardoor de pers het zaakje helemaal begint te wantrouwen en nog „negatiever” erover gaat schrijven etc. etc. Verder mag niet uit het oog worden verloren dat de hantering van deze theorie niet alleen een uitvoerig onderzoek van en dus een reële kijk op het probleem tegenwerkt maar het ook bijzonder lastig maakt om doeltreffend maatregelen tegen het vóórkomen van corruptie te treffen. Bij het publiek zullen zulke maatregelen het wantrouwen immers weer aanwakkeren, denkt men, en in het korps zullen zij inderdaad op verzet stuiten, van buitenaf worden zij door de „blue power” van de politievakbonden ondersteund. Ondertussen woekert het probleem verder om in de toekomst steeds weer en misschien in nog ernstiger vorm de kop op te steken. Wil men dit voorkómen dan lijkt de enige manier de instelling van een onderzoekcommissie

te zijn die voor een belangrijk deel uit niet-politiemensen bestaat en die enerzijds met een ruime, meer valabele visie op corruptie en in alle openheid het onderzoek verricht en die anderzijds over de nodige middelen beschikt om een indringend actie-onderzoek uit te voeren en het zeker niet laat bij het horen van politiepersoneel en leden van de burgerij ten burele.

Vraag is nu of dit aan Amerikaanse studies en rapporten ontleende beeld van (de aanpak van) corruptieproblemen bij de politie ook in de Amsterdamse corruptie-affaire opgaat. Voor een eerste antwoord op deze vraag moeten zeker de volgende drie kwesties worden bekeken: 1. Om wat voor corruptie gaat het hier? 2. Wordt de rotte-appel-theorie inderdaad gehanteerd? 3. Zijn er aanknopingspunten voor een andere visie?

Het feit dat ook in de Amsterdamse zaak de rotte-appel-theorie inderdaad wordt gehanteerd, zoals we direct zullen zien, maakt zeker in dit stadium van de gang van zaken een beantwoording van de eerste vraag tot een waagstuk. Wie toch een poging onderneemt, kan niet om de fundamentele gelijkenis tussen de Amsterdamse situatie en de hedendaagse Amerikaanse corruptie-affaires heen. Ze bestaat er op de eerste plaats in dat deze corruptie zich afspeelt in de sfeer van het illegale gokken, van de handel in verdovende middelen en van de prostitutie. Het gaat hier om die (eigentijdse) vormen van traditionele georganiseerde misdaad waarbij de kans op corruptie van politiemensen het grootst is o.a. omdat het om „crimes without victims” gaat, waarmee veel geld gemoeid is, waarbij de zichtbaarheid van het politieoptreden zeer laag is en de „betrouwbaarheid” van daders en „slachtoffers” bij strafrechtelijk onderzoek tegen corruptie hoog. De tweede overeenkomst wordt gevormd door het feit dat de aangehouden agenten overwegend thuishoren in rekerchediensten en -eenheden die speciaal met de controle over en de bestrijding van deze georganiseerde misdaad en met name van de handel in verdovende middelen, zijn belast. Op het eerste gezicht is dit misschien verwonderlijk, bij nader inzien echter niet o.a. omdat buiten de 4 al vermelde factoren hier juist een belangrijke rol wordt gespeeld door het feit dat vooral het personeel van deze diensten te kampen heeft met de grote moeilijkheden om deze misdaad binnen zekere perken te houden en zich hierom gewoonlijk gedwongen ziet normen van strafrecht en strafvordering tot hun uitersten uit te buiten zoniet op allerlei manieren in meerdere en mindere mate buiten spel te zetten. Wordt er dan ook nog eens speciaal politieke druk op deze diensten uitgeoefend om het probleem zo snel en zo goed mogelijk onder de knie te krijgen, dan is, vooral als dit gebeurt zonder dat de hiertoe benodigde wettelijke,

Juli 1977

financiële en operationele middelen ook naar verhouding stijgen, illegale bestrijding van het illegale gedrag en eveneens corruptie praktisch onvermijdelijk. De derde overeenkomst betreft de corrupte handelingen zelf. Voorzover men uit de veroordelingen en geruchten kan opmaken gaat het hier bovenal om wat in het Amerikaanse politiejargon „grass-eaters” worden genoemd, — lieden die al naargelang het (hun) uitkomt hier al een kleiner daar al een groter illegaal graantje meepikken. Deze corrupte handelwijze is typisch voor corruptie in de sfeer van de bestrijding van de handel in verdovende middelen. Tenslotte moet er op worden gewezen dat, wanneer men met de hieromschreven corruptie te maken heeft, deze corruptie gewoonlijk maar mogelijk is dankzij de loyaliteit van een grotere groep van insiders — eventueel de stille variant hiervan „no question, no answers” —, dat zij nogal eens haar vertakking heeft in de geüniformeerde dienst en vooral dat deze vorm van corruptie normaal steunt en teruggaat op een in veel ruimere kring verbreide zgn. kleine corruptie: het aannemen van presentjes, van etentjes, van wat hoog uitgevallen fooien e.d. Ook zulke concrete overwegingen als deze maken dat de rotte-appel-theorie van de corruptie geen goed uitgangspunt voor onderzoek en bestrijding ervan kan zijn.

Niettemin dringt de vaststelling zich op dat in elk geval de autoriteiten die bij de behandeling van de corruptie-affaire in Amsterdam betrokken zijn tot nu toe (deze tekst werd eind mei geschreven) deze theorie hanteren. Dit kan, aan de hand van de dag- en weekbladpers van de afgelopen maanden, zowel worden opgemaakt uit wat zij (laten) doen en niet (laten) doen, uit de evolutie van de berichtgeving in relatie tot het verloop van deze zaak en uit de voor Nederlandse begrippen ongemeen heftige krachtmeting tussen politie(vakbonden) en publiek(e opinie).

Met betrekking tot het eerste punt: het aanhoudende stilzwijgen van het openbaar ministerie, meester van de zaak, is zo veelzeggend voor de visie die wordt gehanteerd en voor wat dus niet wordt gedaan, dat we direct kunnen overgaan naar wat door het openbaar ministerie (en anderen?) wel wordt gedaan: de inschakeling van de rijksrecherche. Het feit dat alleen een dienst wordt ingezet die traditiegetrouw met de grootst mogelijke geslotenheid opereert en voor de bevolking volledig een vreemde is, die in kringen van de gemeentepolitie steeds met de nodige argwaan wordt bekeken en die in dit soort situaties alleen tot strafrechtelijk c.q. disciplinair gevallenonderzoek in staat is, past ook helemaal bij de hantering van de rotte-appel-theorie. Het openbaar ministerie lijkt evenwel niet alleen te staan met zijn uitgangspunt. De zo krachtige, afwerende reactie van de burgemeester van Am-

sterdam en van de hoofdcommissaris van politie op de eerste geruchtmakende publicaties over corruptie bij het korps, en uittalingen van hogere politie-officieren als zou het hier om „individuele zaken” en „bedrijfsongevallen” gaan nadat er dan toch nieuwe aanhoudingen waren verricht, doen vermoeden dat ook op de 2 andere hoeken van de anders nogal moeilijk gelijkzijdig te maken driehoek van bestuur, politie en justitie deze visie wordt gehanteerd. En de politievakbonden doen — toch zeker in het begin — mee in dit koor: het gaat om „incidentele missers”.

De ontwikkeling van de corruptie-affaire in de geschreven pers demonstreert m.i. duidelijk het groeiende wantrouwen tegenover de politie en haar overheid als gevolg van de stug-volgehouden hantering van de rotte-appel-theorie. De bezwerende, defensieve officiële reacties op de eerste alarmerende berichten over corruptie konden een klein aantal journalisten niet overtuigen. Deze reacties moeten voor hen, waarschijnlijk zelf ook nogal thuis in de Amsterdamse binnenstad, een uitdaging tot verder onderzoek zijn geweest. En deze journalisten wisten kennelijk meer en beter want nieuwe reportages over het wee van de politie in het hartje van de stad lieten niet lang op zich wachten. Na de 2 nieuwe aanhoudingen op 12 april verschijnen in alle belangrijke dag- en weekbladen artikelen en commentaren waarin gebeurtenissen en vermoedens werden samengebracht en waarin werd aangedrongen op openheid in de behandeling van de zaak en op een open oog voor de achtergronden van het probleem. Het onderzoek werd echter zwijgzaam en op dezelfde voet voortgezet. Ook na de 6 aanhoudingen op 25 april blijft het openbaar ministerie (en de minister van justitie?) bij het gevoerde beleid maar de hoofdredacties van alle belangrijke dag- en weekbladen zijn het wachten kennelijk beu. Er wordt gewezen op de negatieve gevolgen van het voortdurende stilzwijgen rond de zaak, initiatieven voor en denkbeelden over een andere aanpak van het onderzoek en van problemen bij de politie in het algemeen vinden een gewillig oor, in de meeste bladen verschijnen nu reportages vol allerlei beweringen en vragen rond het optreden van dé politie en van bepaalde politiemensen op „de walletjes” en hun omgeving, zelfs in bladen die tot dan de politie echt hadden ontzien. Deze ontwikkeling heeft z'n hoogtepunt in het Vara-filmpje op 14 mei. Toch gaat het openbaar ministerie ook dáarna gewoon verder op de ingeslagen weg; de politie zelf ook, maar dan wel in de tegenovergestelde richting!

Voor al de reactie van de pers op de aanhoudingen van 25 april lijkt bij heel wat politiemensen in het verkeerde keelgat te zijn geschoten; in Amsterdamse politiekringen laat men al direct de

Juli 1977

term „hetze” vallen. Het blad van de Nederlandse Politiebond waarschuwt vervolgens op 11 mei: „Warmoesstraat wil rust. Explosies dreigen”. En deze Bond maakt, voorzover dit nog nodig was, van de Amsterdamse zaak tegelijk een nationaal conflict door zich als Bond achter „de Amsterdamse collega's” te plaatsen. En passant laat hij even zijn tanden zien aan de minister van binnenlandse zaken en aan de burgemeester van Amsterdam ten aanzien van een eventuele anti-corruptie maatregel als overplaatsingen. Het Vara-incident op de 14e mei deed dan voor alle vakverenigingen de deur dicht; de maat was vol; de emmer liep over! De Nederlandse politie, in haar dagelijkse doen nogal defensief en gesloten, ging in een massale bijeenkomst tot 'n open offensief tegen de pers over. De verhouding tussen politie en publiek(e) opinie) en die niet alleen... had op een voor Nederlandse begrippen zeer ongewone manier een ongekend dieptepunt bereikt. De rotte-appel-theorie had haar werk goed gedaan.

Wie zich wil distancieren van deze theorie en een meer genuanceerde visie over het corruptieprobleem bij de Amsterdamse politie nastreeft, kan voorlopig nog het best z'n heil zoeken in een vergelijking van belangrijke punten uit Amerikaanse verklaringen voor corruptie bij de politie met situaties in en problemen voor de politie in Amsterdam. De meest bruikbare aanknopingspunten voor zo'n vergelijking worden op dit ogenblik aangereikt in de interviews met 15 politiemensen uit de Amsterdamse binnenstad die vorig jaar door Maurice Punch onder de titel *Fout is fout!* werden gepubliceerd. Al zijn de vragen in deze interviews naar mijn smaak wat al te zacht en is het bijzonder jammer dat Punch bij de antwoorden geen indringend commentaar heeft geschreven — in zijn inleiding schrijft hij over corruptie niet meer dan dat de Amsterdamse politieagent „doorgaans niet corrupt” is (p. 36)—, in de toch nogal 'ns openhartige antwoorden van deze bevoorrechte getuigen staan m.i. voortreffelijke aanwijzingen voor het bestaan van tenminste één van de problemen die in alle gezaghebbende Amerikaanse verklaringen — waarin het algemene vertrekpunt is dat corruptie de weerspiegeling vormt van het onvermogen van de politie om in de complexe verhoudingen en problemen van de hedendaagse steden doeltreffend te functioneren —, centraal staan: het ontbreken van een duidelijk, operationeel opsporingsbeleid in de verdeelde en illegale samenleving van de grote steden, waarin niet alleen aandacht uitgaat naar de organisatie van de politieke actie op speciale, meestal politiek zéér gevoelige problemen, maar juist naar de structurering van de ruime beslissingsmacht waarover iedere politieman in feite beschikt en waarvan de concrete uitoefening de kern van het alledaagse poli-

tiewerk vormt en een grote invloed uitoefent op het politieke en sociale klimaat, op de verhouding tussen politie en bevolking(s)-(groepen), op de „inhoud” van de strafrechtspleging in de fasen ná de politie e.a.

Het is de huidige hoofdcommissaris zelf die stelt „Van de officier van justitie krijg ik weinig of geen richtlijnen” (p. 86). Voert het openbaar ministerie, dat ook in de discussie over de reorganisatie van het politiebestedel erg gebrand bleek op het (behoud van het) bezit, zo niet het monopolie van het opsporingsbeleid, dan op een lager niveau zo'n beleid in het korps in? Aan de uitlatingen van de mensen die de ruggegraat van het korps vormen, te horen, is dit niet het geval: „... en er zijn er die direct naar de Nieuwmarkt gaan om buitenlanders te fouilleren of gaan achtervolgen maar verder oogkleppen op hebben” (p. 120); „Vroeger had je bijvoorbeeld de „goudkoorts” maar groep 9 heeft de „heroïnekoorts” (p. 129); „... dat maken we zelf uit” (p. 174); „... er zit helemaal geen systeem in” (p. 175) e.a. Verder zijn er ook nog méér dan één aanwijzing te vinden voor het bestaan van niet geringe deelproblemen in dit vraagstuk: de onhandelbaarheid van strafvordering, klachten over het politieoptreden, partijpolitieke manipulatie van politie, de verhouding tussen politie en minderheidsgroepen, de opleiding van de politiemans, de sterkte van de politie en haar financiële middelen etc. En dit alles dan in een sfeer die door politiemensen zelf wordt omschreven als „een jungle” (p. 69), „we verliezen steeds meer terrein” (p. 179). De verzameling van deze uitlatingen en aanwijzingen is geen daad van willekeur „om het eigen gezichtspunt te versterken of dat van een ander in diskrediet te brengen”, waartegen Punch op p. 9 waarschuwt. Ze zijn m.i. tekenend voor de hele politieke situatie in de Amsterdamse binnenstad zoals die in heel deze publicatie naar voren komt. Ik kan het vanzelfsprekend dan ook niet met de opvatting van hoofdcommissaris Th. C. J. Sanders in zijn voorwoord bij de publicatie van Punch eens zijn dat hier „schoonheidsfouten” in het geding zouden zijn. Hier staat immers wezenlijk de politie zelf in de Amsterdamse binnenstad, en zij niet alleen, op het spel. De corruptie-affaire levert keihard bewijs voor deze stelling.

Ook al kan er naar mijn mening op dit moment weinig worden ingebracht tegen de toepassing van de visie van Patrick Murphy — de gewezen hoofdcommissaris van politie in New York die het in 1972 aandurfde om de rotte-appel-theorie voor zijn korps te laten vallen en die zich kort daarop gedwongen zag een heel scala van ingrijpende maatregelen te treffen om aan tal van onvermoede problemen het hoofd te bieden — in de Amsterdamse corrup-

Juli 1977

tie-affaire: „The rotten apple” theory won't work any longer (.....). The task of corruption control is to examine the barrel, not the apples”, het zou naar mijn mening ook verkeerd zijn om de politie in de Amsterdamse binnenstad of in heel deze stad als dé „rotte appel” in de Nederlandse politie te kwalificeren én om het probleem alleen als een probleem van aanpassing van de politieorganisatie aan haar taak in een veranderde maatschappij te beschouwen.

Houden wij ons m.b.t. het eerste punt bij het probleem van het opsporingsbeleid, twee recente publicaties laten duidelijk zien dat dit ook bij de politie in andere steden een probleem is. In hun verslag van een onderzoek bij de algemene surveillancedienst van de gemeentepolitie in Groningen, Met de politie op pad, stellen L. Veendrick en R. Jongman dat „... de agent op straat grotendeels op eigen inzicht is aangewezen. Hij kan — ietwat overdreven gesteld — zijn eigen beleid bepalen” (p. 34). In zijn onderzoek naar de „Selectiviteit van de politie” bij de surveillancedienst van de gemeentepolitie Velsen komt C. D. van der Vijver o.a. tot de conclusie „... dat zich op het terrein van het verbaliserende optreden communicatiestoornissen voordoen tussen de hiërarchische niveaus”. En de bewering dat het opsporingsbeleid in alle Nederlandse politiekorpsen, in de grote al meer dan in de kleine, een groot probleem is, lijkt mij geenszins te gewaagd. Deze stelling wordt trouwens officieel gestaafd door het bestaan van een — in politiekringen overigens vrijwel onbekende — Werkgroep Verbaliseringsbeleid. Hopenlijk ziet deze werkgroep, in juli '72 door de Minister van Justitie geïnstalleerd, in de corruptie-affaire wel een aansporing om met meer vaart en vooral met een meer brede en „praktische” kijk aan haar opdracht te (laten) werken. Want de studie Verbaliseringsbeleid Misdrijven, op verzoek van de werkgroep door het WODC uitgevoerd en in november 1975 gepubliceerd, moge dan al een interessant opinieonderzoek over de ernst van delicten zijn, voor de opbouw van een opsporingsbeleid waarin de moeilijkheid om inhoudelijke richtlijnen in operationele termen om te zetten en organisatorisch te schragen zeker zo groot is als de moeilijkheid dergelijke richtlijnen vast te stellen, is het nog maar een eerste steen, — terwijl het eerste rapport dat de werkgroep zelf heeft uitgebracht, Vereenvoudiging van de werkzaamheden van de politie ten dienste van de justitie (jan. 1977), en dat in feite handelt over het gebruik van modellen van proces-verbaal, op een vervaarlijk proces van verschraling van het probleem in de werkgroep lijkt te wijzen.

Voor wat het tweede punt betreft moge nu de algemene opmerking volstaan dat het ernstige aanbeveling verdient om, al-

Juli 1977

vorens aan de organisatie te gaan sleutelen, eerst de taak van de politie zelf aan een nadere beschouwing te onderwerpen. In verband met de corruptie-affaire in Amsterdam zou men zich o.a. moeten afvragen of onderdelen van het politieapparaat met zodanige bestrijding van verschijnselen mogen worden belast dat elementaire onderdelen van de rechtsstaat en het maatschappelijke krediet van de gehele politie-instelling hierdoor in de waagschaal wordt gesteld? Moeten dan niet meer en betere middelen worden geïnvesteerd in het voorkomen ervan?

Cyrille Fijnaut